



Droit au logement et quartiers sensibles : des données aussi inaccessibles qu'inexploitables

Eva Simon

► To cite this version:

Eva Simon. Droit au logement et quartiers sensibles : des données aussi inaccessibles qu'inexploitables. Données sur la Ville, GISMU (<http://urban-modelling.org/>); projet Belgrand (<http://belgrand-gebd.ifsttar.fr/>), Dec 2012, Vincennes, France. halshs-01119485

HAL Id: halshs-01119485

<https://shs.hal.science/halshs-01119485>

Submitted on 23 Feb 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Droit au logement et quartiers sensibles : Des données aussi inaccessibles qu'inexploitables

Eva SIMON
Ingénieur-urbaniste
Doctorante, laboratoire PACTE (Grenoble)
eva.simon@umrpacte.fr

Résumé de la présentation

Comment parler de ville sans parler de logement, et comment parler, en France, de logement sans parler des grands quartiers d'habitat social ? Si le logement social accueille une part importante des citoyens français, la connaissance de ses mutations se heurte à des données fragmentées, éparpillées et non homogènes.

Dans le cadre d'un mémoire de recherche, j'ai étudié l'impact de la loi DALO (Droit au Logement Opposable) sur le peuplement des Zones Urbaines Sensibles (ZUS) en Seine-Saint-Denis. Cette question de recherche se situe à la croisée des deux préoccupations majeures des politiques publiques du logement social : la mixité sociale et le droit au logement. Elle s'est révélée hors de la portée des données statistiques publiques.

Commençons par les informations disponibles sur les ménages relogés dans le cadre de la loi DALO. Plusieurs logiciels de suivi de la loi DALO ont été mis en place au niveau des services de l'État. Ceux-ci sont, en Île-de-France, mal renseignés. Le taux d'erreur de certaines entrées est estimé à plus de 20%. Les autres acteurs qui disposent de données sur les ménages DALO sont essentiellement les bailleurs et les mairies. Si leurs données sont plutôt fiables, elles sont éparpillées, et ne sont pas saisies de manière uniforme. Pour l'ensemble des acteurs, les changements récents de leurs bases de données compliquent la comparaison ou l'agrégation sur plusieurs années. De plus, les données renseignées diffèrent d'un acteur à l'autre.

Le recoupement de ces données, déjà imprécises ou éparpillées, avec la localisation en ou hors ZUS complique encore l'étude statistique. Dans le cas des services de l'État, la seule solution est de demander l'accès aux adresses des personnes, puis de les recouper avec le zonage ZUS. Pour ce qui est des acteurs locaux (bailleurs et mairies), ceux-ci peuvent ou non considérer ce zonage comme pertinent, et l'avoir inclus dans leur suivi.

À l'issue de plusieurs mois de recherches, et malgré un partenariat avec la DDT de Seine-Saint-Denis, l'ONZUS, et plusieurs mairies et bailleurs, les données que j'ai récoltées étaient limitées, et difficilement exploitables. Pour pallier leur mauvaise qualité, j'ai proposé des intervalles de confiance pour chaque donnée utilisée. Les intervalles allaient de moins d'un pour-cent (pour les données très générales, issues des enquêtes nationales) à plus de 30%. J'ai pu en tirer quelques résultats, dont celui-ci : il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de mesurer statistiquement l'impact de la loi DALO sur le peuplement des ZUS franciliennes.

Si l'accès aux données est crucial pour permettre une connaissance plus fine de la réalité des villes, celle-ci vient se heurter, dans le cas du logement social, à ce que certains chercheurs ont nommé « l'opacité organisée » de ce secteur (Bourgeois, 1996), et que les derniers rapports de la Cour des Comptes viennent confirmer (Cour des Comptes, 2010). Les données, éparpillées, non uniformisées ou inexacts, restreignent la connaissance qu'on peut avoir du devenir de ces quartiers, pourtant au cœur des préoccupations politiques et médiatiques, et qui sont une partie de l'avenir de nos villes.

Données existant sur les relogements effectués dans le cadre de la loi DALO (Droit au logement Opposable)

(version simplifiée...)

Extraits de ma recherche sur le relogement de ménages dans le cadre de la loi DALO

Qui possède quelles données ?

J'ai essayé de repérer l'ensemble des acteurs possédant des informations sur les ménages DALO.

Au niveau national :

Organisme	Données possédées	Format
DHUP	Données agrégées récupérées via le logiciel Comdalo, et comme actuellement celui-ci est mal renseigné, par tableaux synthétiques envoyés par les DDT (ou les UT dans le cas de la petite couronne)	Actuel : tableaux agrégés Futur : Requêtes dans Comdalo
INSEE	Aucune information sur les DALO	
comité de suivi de la loi DALO	Basiques. Agrégation au niveau départemental, mention ZUS/non ZUS présente, mais non fiable	Tableaux agrégés issus de la DHUP

Au niveau départemental :

Organisme	Données possédées	Format
UT93 de la DRIHL	Via Comdalo (actuellement non exhaustif) + via tableaux de suivi locaux. Possèdent : - les informations demandées dans le dossier DALO ; - les informations sur le relogement transmises par les bailleurs (si relogement sur contingent préfectoral). L'information ZUS/hors ZUS est supposée leur être transmise par les bailleurs. Elle n'apparaît pas dans les tableaux de gestion.	Actuel : Tableur Excel (données individuelles et agrégées) + Comdalo en cours de remplissage (données individuelle) + requêtes Comdalo via DRIHL (données agrégées) Futur : Comdalo uniquement
ADIL	Responsables de la saisie des dossiers DALO ; disposent de toute l'information sur les demandeurs DALO	Comdalo Tableau local, type Excel

Au niveau communal :

Organisme	Données possédées	Format
Communes	Ont accès aux informations sur leur propre contingent ; peuvent avoir accès à l'ensemble des relogements DALO sur leur territoire si elles participent aux commissions d'attribution des bailleurs ;	
Ville 1	Demandent systématiquement des informations sur tous les ménages entrants sur leur territoire ; dont : adresse, labellisation (DALO, ACD, ANRU)	Tableur Excel

Ville 2	Idem	Pas suivi informatique (suivi dossier par dossier)
---------	------	--

Les bailleurs (périmètre variable) :

Organisme	Données possédées	Format
Bailleurs	Ont toutes les informations sur le ménage et le logement attribué. Savent que si le ménage est labélisé DALO si signalé par la préfecture ou par le demandeur (non systématique hors circuit DALO spécifique)	Variable
Bailleur 1	Les commissions d'attributions sont gérées au niveau des directions régionales (DR). Suivi des attributions sous la forme d'un tableur Excel. La mention ZUS/non ZUS est explicite.	Tableur Excel rempli par les DR, transmis annuellement à la direction centrale
Bailleur 2	Logiciel partagé en commun par les agences et la direction centrale. Consolidation statistique en cours sur les ménages DALO. Pas de mention ZUS/hors ZUS	Logiciel de gestion et de suivi des locataires

Le format des données et les informations possédées diffèrent d'une structure à l'autre. Les données existant au niveau régional ou national ne permettent pas une analyse fine. Les données de l'acteur-clé (les services de l'Etat à l'échelon départemental) sont actuellement insuffisantes. Les données les plus précises sont les plus dispersées (mairies et bailleurs sociaux).

Données mobilisées dans ma recherche

Les données sont issues des sources suivantes, des plus générales aux plus locales :

- Données INSEE, issues du recensement de la population de 2008 ;
- Données de l'enquête OPS (Occupation du Parc Social) de 2010 ;
- Données publiées par le Comité de suivi de la loi DALO en 2010, 2011 et 2012 ;
- Données publiées par l'ADIL (Agence départementale d'information sur le logement) de la Seine-Saint-Denis sur les demandes de logements sociaux (novembre 2009) et sur le profil des demandeurs et labélisés DALO (juin 2010) ;
- Données publiées par la DRIHL (Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement) en 2010 sur le profil des ménages labélisés DALO ;
- Données publiées en interne par le bailleur 1, en 2012, sur le profil des ménages DALO relogés au sein de son parc ;
- Données brutes du bailleur 2, sur le profil des ménages DALO relogés au sein de son parc ;
- Données brutes de l'unité territoriale de la DRIHL en Seine-Saint-Denis (UT93 de la DRIHL), sous forme d'un extrait du tableau de suivi des ménages labélisés DALO et des propositions de logement qui leur sont faites.

Des données difficiles à comparer et d'une fiabilité variable

Quatre éléments rendent la comparaison des données délicate. Premièrement, la variation temporelle : les données ont des dates diverses (allant de 2006 à 2010 pour les ménages autres que DALO, de 2008 à 2012 pour les ménages DALO) ; certains écarts dans les résultats peuvent

donc être dus à des évolutions temporelles¹. Ensuite, la variation des définitions des catégories utilisées : ainsi, la catégorie « famille monoparentale » est-elle définie différemment dans les sources utilisées (recensement, données OPS, logiciel GIL, données bailleur). Si, entre les données OPS et le recensement, la distorsion est prise en compte, ce n'est pas le cas pour les autres données. Les deux dernières difficultés sont spécifiques aux données issues des acteurs de terrain (bailleurs, ADIL, UT93 de la DRIHL). Il y a les erreurs logicielles des données issus de logiciels des services de l'Etat, tels que les logiciels GIL ou DALORIF. Dans le cas du DALORIF, on peut estimer les erreurs à 20% des entrées, ce qui est considérable. Enfin, le faible nombre de ménages concernés, qui parfois ne dépasse pas la centaine, est problématique : les simples fluctuations statistiques sont alors non négligeables. Ces quatre éléments mis ensemble rendent l'analyse du profil des ménages DALO très compliquée. Il est difficile de donner une vision claire de leur situation, tant les quatre difficultés soulignées (variation des définitions, variation temporelle, erreurs logicielles, effectifs faibles) réduisent la pertinence des chiffres avancés.

Exemple : les familles monoparentales

Une « famille monoparentale » est, selon la définition de l'INSEE : « une personne de référence sans conjoint, habitant avec un ou plusieurs de ses enfants ». Mais où s'arrête la notion d'« enfant » ? Pour l'INSEE, toute personne vivant chez ses parents et n'ayant pas lui-même d'enfant est considéré comme un « enfant », quel que soit son âge. Dans les données de la Préfecture, seuls les enfants mineurs sont comptabilisés comme « enfants ». Le logiciel GIL, quant à lui, élimine des « familles monoparentales » les personnes se déclarant comme telles, mais dont la demande de logement social fait mention d'un compagnon (nom, date de naissance). Ces variations de définition ont un impact sur le nombre estimé de familles monoparentales, comme le montrent les deux tableaux suivants :

	personnes seules	familles mono- parentales	couples sans enfant	couples avec enfant	autres
INSEE - enfants + 25 ans exclus	31%	11%	19%	31%	6%
INSEE - chiffres bruts	31%	13%	19%	33%	4%

Estimation de la part de familles monoparentales en Seine-Saint-Denis

	personnes seules	couples sans enfant	couples avec enfant	familles monopa- rentales	Autres
Arrivants en LLS (OPS 2010)	28,3%	13%	32,2%	20%	6,7%
Arrivants en LLS (GIL)	34%	17%	34%	15%	

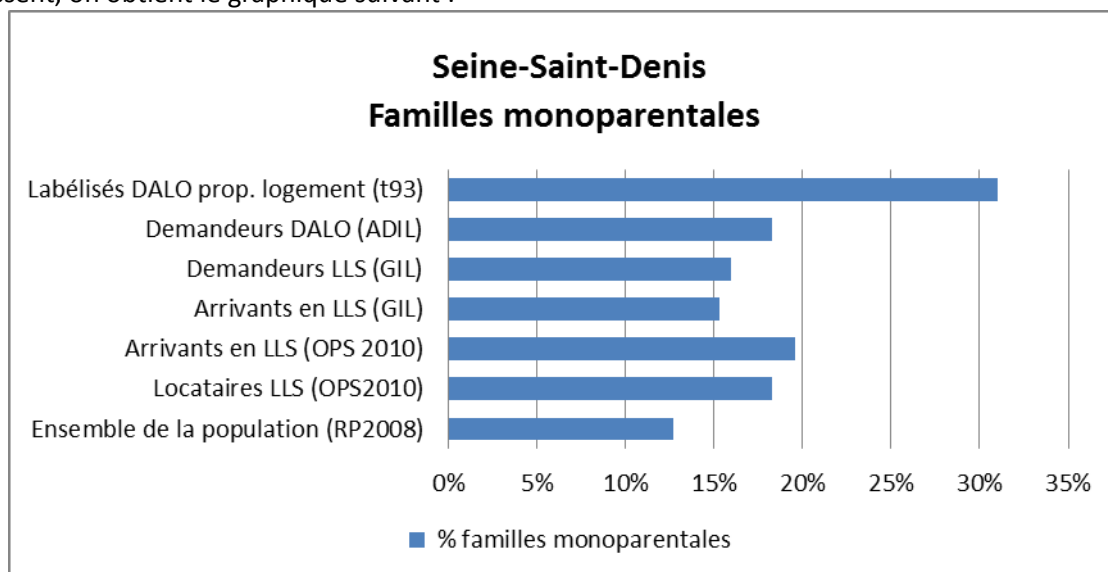
Estimation de la part de familles monoparentales dans en Seine-Saint-Denis ayant accédé récemment à un logement social

Les données ne concordent pas ici. La seule différence de période (la base OPS correspond aux personnes arrivées entre 2006 et 2009, la base GIL aux personnes dont la demande a abouti en 2007) ne suffit pas à expliquer l'écart. Les fluctuations ne peuvent également pas être simplement liées à la taille de

1. Dans le cas des ménages DALO, un professionnel rencontré affirme avoir constaté, à l'échelle de son groupe, une évolution dans le profil des ménages DALO, entre « les premiers DALO » (2008-2010) et les DALO « actuels » (2011-2012)..

l'échantillon. Il faut ici considérer à la fois la différence dans les informations initiales recueillies (données fournies par le bailleur ou la personne), le choix fait dans le second cas (GIL) d'envisager la notion de « famille monoparentale » dans un sens restrictif, et le fort taux d'erreur de la base GIL.

Si l'on regarde la proportion des ménages en Seine-Saint-Denis pour les sous-populations qui nous intéressent, on obtient le graphique suivant :

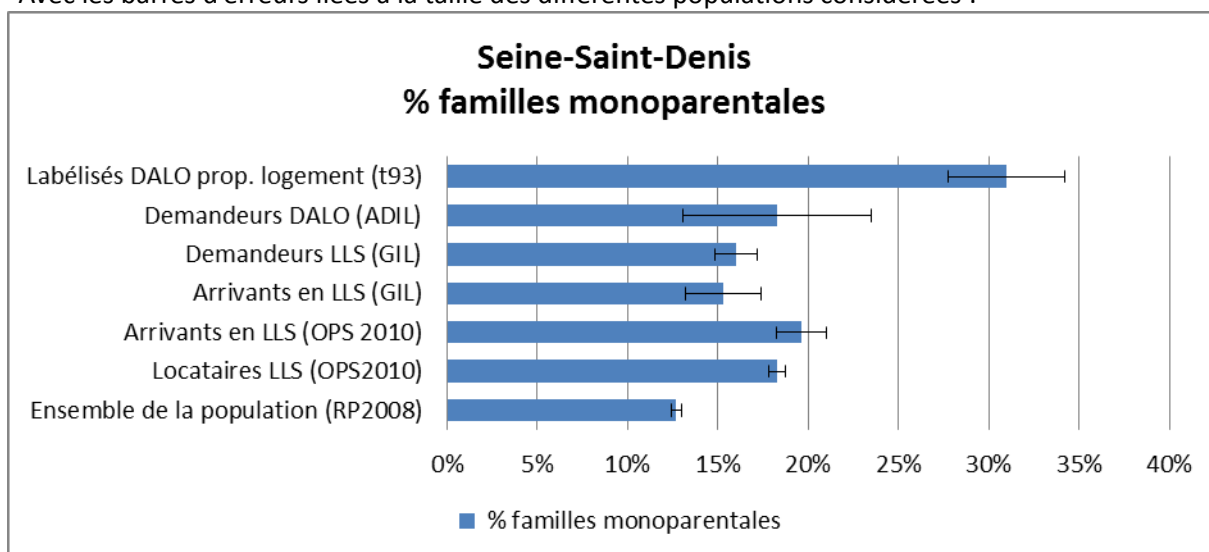


Estimation de la part de familles monoparentales dans plusieurs groupes habitant la Seine-Saint-Denis (1)

A première vue, ce graphique semble indiquer :

- une surreprésentation des familles monoparentales parmi les familles DALO auxquelles une proposition de logement est faite ;
- Mais un taux de familles monoparentales parmi les demandeurs DALO dans la moyenne (légèrement supérieur ou légèrement inférieur selon que l'on considère les données GIL ou OPS).
- L'écart le plus manifeste se situe entre les familles labélisées DALO ayant une proposition de relogement et les autres (demandeurs DALO inclus).

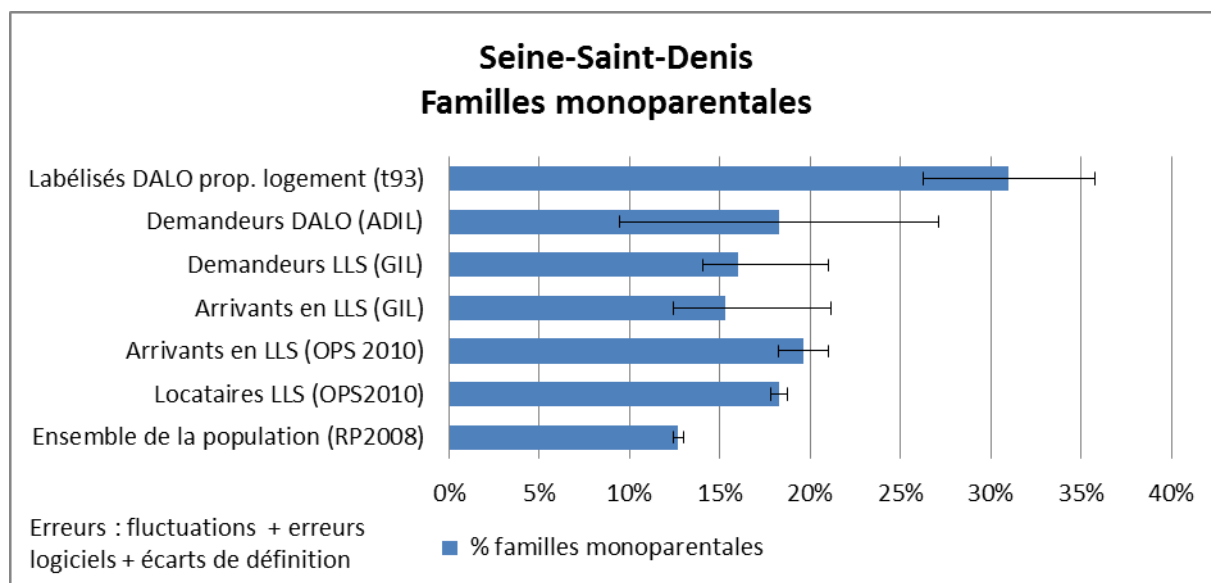
Avec les barres d'erreurs liées à la taille des différentes populations considérées :



Estimation de la part de familles monoparentales dans plusieurs groupes d'habitants de la Seine-Saint-Denis (2)

Si l'on intègre les erreurs liés aux logiciels, en prenant un taux d'erreur de 20% pour le logiciel DALORIF

(données ADIL) et 5% pour les deux autres logiciels (GIL, tableau de l'UT93), et qu'on rajoute une erreur dans les valeurs supérieures de GIL pour compenser la définition visiblement trop restrictive comparée aux ménages DALO, on obtient le graphique suivant :



Estimation de la part de familles monoparentales dans plusieurs groupes d'habitants de la Seine-Saint-Denis (3)

Les conclusions sont ici bien plus difficiles à tirer que dans le graphique (1). Ce troisième graphique souligne bien la faiblesse des statistiques actuelles concernant les ménages DALO et les précautions à prendre avant d'émettre une conclusion sur leurs caractéristiques socio-économiques.

Une difficulté relevée par les autres chercheurs

Plusieurs chercheurs en sciences sociales témoignent de la difficulté à établir des statistiques consolidées dans le domaine du logement des personnes défavorisées et/ou des quartiers en difficulté. Noémie Houard affirme lors d'un entretien avoir essayé de chiffrer la « récupérabilité des contingents préfectoraux. ». Les sources de données qu'elle avait mobilisées (Observatoire de logement d'Ile-de-France, AORIF, services de l'Etat, bailleurs) sont de nature semblable à celles utilisées ici. L'étude a dû être abandonnée, les données ne concordant pas. Sylvie Tissot relève les difficultés qu'ont eues les administrateurs de l'INSEE, au milieu des années 1990, pour produire des données sur les « quartiers sensibles » de manière standardisée sur le territoire (Tissot, 2004). Dans le cadre des opérations de rénovations urbaines, pourtant supposées faire l'objet d'une évaluation, et auxquelles un comité de suivi est dédié, la Cour des Comptes relève que « *aucun dispositif ne permet aujourd'hui d'évaluer le taux de mise en service des logements financés* ». (Cour des comptes, 2010).

Rappelons ici la thèse de Catherine Bourgeois sur les attributions de logements sociaux. La chercheuse constate en effet une opacité construite, organisée : les acteurs impliqués dans l'attribution des logements sociaux (bailleur, maire, services de l'Etat) tirant parti de la non-diffusion d'information et de l'opacité du système (Bourgeois, 1996). A l'échelle de ce mémoire, sa conclusion semble aujourd'hui encore d'actualité.

Bibliographie rapide

Données locales disponibles en ligne

ADIL 93, 2010. Connaissance du public du Droit au Logement Opposable en Seine-Saint-Denis, ADIL (Agence Départementale pour l'Information sur le Logement) de la Seine-Saint-Denis, 72 p.

ADIL 93, 2009. L'application Gil Seine-Saint-Denis : étude de la demande, ADIL (Agence Départementale pour l'Information sur le Logement) de la Seine-Saint-Denis, 22p.

Rapports sur la loi DALO

Bouchet P. (dir.), 2009, « Relever le défi du droit au logement opposable en Île-de-France », rapport remis au secrétaire d'État au Logement et à l'Urbanisme.

Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, 2012, Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi DALO !, 6^e rapport annuel.

Conseil d'État, 2009, Droit au logement, droit du logement, rapport 2009, Paris, La Documentation française.

Cour des comptes, 2010. Rapport public annuel, La Documentation française, février 2010. (*sur l'ANRU*)

Recherches

Bourgeois, Catherine. 1996. L'attribution des logements sociaux: politiques publiques et jeux d'acteurs, Paris, L'Harmattan.

Houard, N., 2009. Droit au logement et mixité : Les contradictions du logement social, L'Harmattan.

Simon E., 2012. Loi Droit Au Logement Opposable : Quel impact sur les Zones Urbaines Sensibles ? Étude du cas de la Seine-Saint-Denis, mémoire de recherche, Université de Marne-la-Vallée & École des Ponts Paris Tech, dir. : G.Jeannot & S.Aguilar, juin 2012, 83p.

Weill, P.-E., 2011. Répartition spatiale et appropriation de l'offre des bénéficiaires du Dalo, Communication pour le colloque « Le peuplement, catégorie de l'action publique ? », CERAPS/TRIANGLE ; Université Jean Monnet Saint-Etienne; IEP de Lyon.

Tissot, S., 2007, L'État et les quartiers, genèse d'une catégorie de l'action publique. Paris, Seuil, Collection Liber, 300 p.

Tissot, S., 2004. Identifier ou décrire les «quartiers sensibles»? *Genèses*, n°54(1), p.90–111.

Si vous souhaitez consulter le mémoire de recherche dont cette présentation est extraite, envoyez-moi un courriel à : eva.simon@umrpacte.fr